



大会

Distr.: General
15 August 2022
Chinese
Original: English

第七十七届会议

临时议程* 项目 21(a)

各特殊处境国家组：第五次联合国最不发达
国家问题会议的后续行动

最不发达国家的粮食不安全：在全球、区域和次区域各级建立储备系统和补充手段的备选办法

秘书长的报告

摘要

本报告是应大会在《支援最不发达国家多哈行动纲领》(第 76/258 号决议)中提出的要求提交的。《多哈行动纲领》第 42 段确认需要解决严重粮食不安全问题，并请秘书长探讨在区域和次区域基础上建立最不发达国家储备系统或采取替代手段的可行性、有效性和行政模式，同时考虑到可能的经济影响和风险，并就此向大会第七十七届会议提出报告，供其审议。

* A/77/150。



A. 导言

1. 最不发达国家的粮食安全在新千年之初出现了改善的迹象，此前几年营养不足发生率稳步下降。这一趋势业已逆转，饥饿人口比例不断增加。由于乌克兰的武装冲突，再加上冠状病毒病(COVID-19)大流行和气候变化的连环危机，2022 年粮食价格创下历史新高，¹ 未来几年，饥饿问题存在能进一步加剧的风险。尽管国际社会承诺促进《可持续发展目标》和《支援最不发达国家多哈行动纲领》所反映的粮食安全、良好营养和可持续农业，但生活在赤贫中的人数仍然很高，在最不发达国家与世界其他国家之间以及最不发达国家内部，贫困差距正在扩大。

2. 虽然最不发达国家的粮食安全问题是根深蒂固和多层面的，但外部市场环境对年复一年依赖世界市场提供相当大一部分消费的国家至关重要。世界粮食市场的不确定性和波动性，加上国际收支方面的挑战，对依赖粮食进口的最不发达国家获得关键供应的能力产生了不利影响。这些国家的贫困家庭已经把很多收入花在粮食上，而且可支配的应对机制有限，因此在这一过程中受苦。

3. 本报告重点阐述了各级粮食储备在贸易措施和金融工具等替代手段的辅助下，在解决国家和全球各级粮食生产和消费中的一些风险和波动性方面可以发挥的作用，以减少最不发达国家的粮食紧急情况。

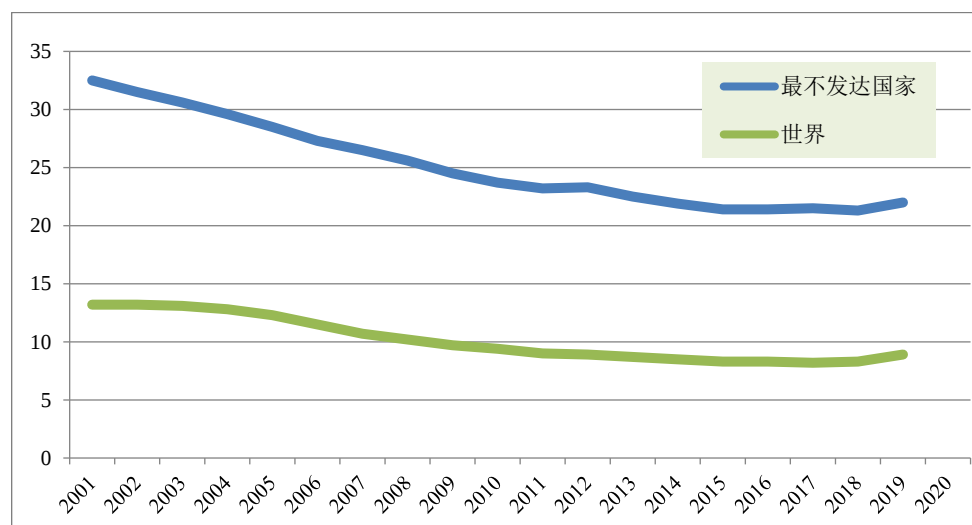
B. 最不发达国家严重的粮食不安全状况概览

4. 平均而言，自 2010 年以来，最不发达国家的营养不足发生率一直徘徊在 22% 左右，而全世界的营养不足发生率一直在 10% 以下，目前约为 8%(见图一)。在同一时期，10 个最不发达国家的营养不足发生率持续保持在 40% 以上，其中一些国家远超过 50%。

¹ 2022 年 6 月，联合国粮食及农业组织粮食价格指数比一年前高出 23.1%。见 www.fao.org/world/foodsituation/foodpricesindex/en/。

图一
最不发达国家营养不足发生率

(百分比)



资料来源：根据联合国粮食及农业组织，粮农统计数据库粮食安全指标汇编。

5. 明显可见，最不发达国家普遍存在营养不足现象，这是因为平均可用热量不足(比世界平均水平低近 25%)，而且蛋白质供应也同样不足，尽管过去 20 年有所进步，但仍比世界平均水平低 30%。²

6. 最不发达国家的经济结构特点导致了它们作为粮食不安全国家的脆弱性。这些结构性特点包括粮食生产的低生产率和收获后的高损失，这两者都导致对粮食进口的依赖日益增加。

7. 许多最不发达国家的粮食需求很大一部分依赖世界市场，而且还在不断增加。谷物是粮食进口篮子中最大的项目，约占其粮食进口价值的 42%，其次是油和脂肪以及糖。这三种商品加在一起占最不发达国家进口食品价值的四分之三以上。与 1990 年代和早些年的高水平相比，粮食援助在其粮食进口总额中所占的份额急剧下降，除了紧急情况下的粮食援助外，目前进口的大多数粮食都是按商业条件提供的。几个最不发达国家 90%以上的谷物需求是由世界市场满足的。

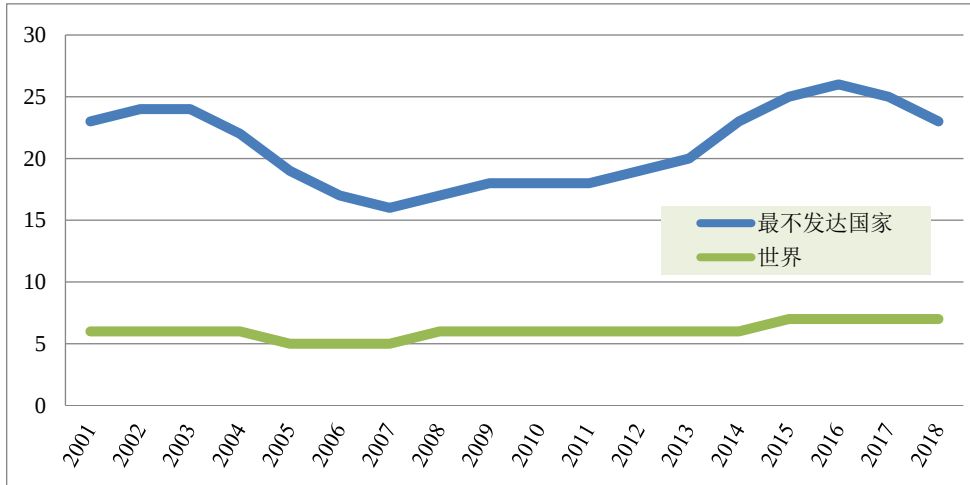
8. 近年来，整个最不发达国家的食品进口额相较于商品出口总额比例平均为 25%，大大高于世界平均水平的 5%左右(见图二)。许多最不发达国家难以从世界市场上购买足够数量的粮食，除其他外，受到其出口部门业绩不佳的影响。作为一个小组，最不发达国家是农业净进口国，高度依赖农业贸易。

² 根据粮农组织统计数据库粮食安全指标。

图二

最不发达国家粮食进口值相较于商品出口总额的比例，三年平均数

(百分比)



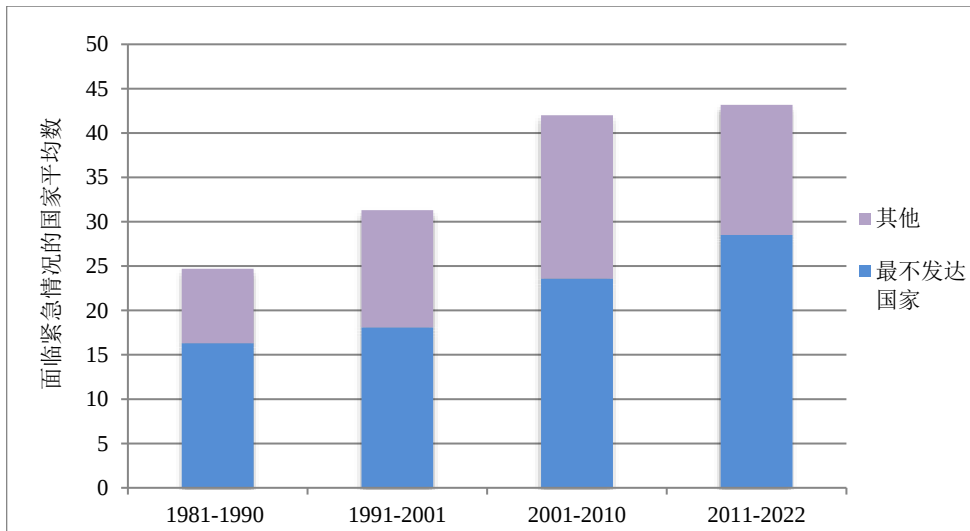
资料来源：根据粮农组织统计数据库的数据汇编。

9. 商品出口高度集中于少数农产品，使最不发达国家容易受到世界农业市场波动的影响。国际运输基础设施和供应链的中断，比如在 COVID-19 大流行期间经历的中断，增加了它们的脆弱性，使它们容易频繁发生粮食紧急情况，加剧了本已岌岌可危的局势。

10. 图三显示，1981-2022 年期间，最不发达国家和非最不发达国家粮食紧急情况的次数大幅增加。它们是受影响最严重的国家组，在 2011-2022 年期间所有全球粮食紧急情况中占近 70%(平均每年有 28 个最不发达国家)。

图三

1981 至 2022 年最不发达国家和非最不发达国家的粮食紧急情况



资料来源：根据粮农组织全球信息和预警系统的数据汇编。

11. 半数最不发达国家在 42 年期间(1981-2022 年)至少连续 13 年经历了持续的粮食紧急情况。在这些国家中,有 10 个国家经历了至少 22 年的持续粮食紧急状态,5 个国家至少有 35 年处于持续的粮食紧急状态,1 个国家在这 42 年中每年都处于这种紧急状态。³

12. 需要采取基于粮食系统处理办法的广泛措施,以加强最不发达国家的粮食安全,包括提高生产力和减少收获后损失。需要增加对农业的投资,包括增加必要的增产投入,如灌溉、化肥和改良种子,以及储存和当地运输。这些措施应辅之以粮食储备和解决最不发达国家粮食紧急情况的替代手段。

C. 波动加剧情况下对粮食进口的依赖

13. 历经几十年基本粮食价格相对较低之后,世界在新千年开始时进入了一个粮食供应紧张期,同时由于执行根据 1995 年生效的世界贸易组织(世贸组织)《农产品协议》商定的农业改革,世界在市场日益开放的情况下运作。《农产品协议》寻求建立一个公平和面向市场的农业贸易体系,并促进更可预测的生产和贸易政策,从而减少世界市场的波动。然而,《农产品协议》的规则有利于扩大市场准入,但没有解决出口禁令和限制方面纪律薄弱的问题。因此,从 2008 年粮食危机开始,到最近的 COVID-19 大流行期间以及乌克兰武装冲突造成的后果,一些国家诉诸出口禁令和限制,试图维持有限的供应。

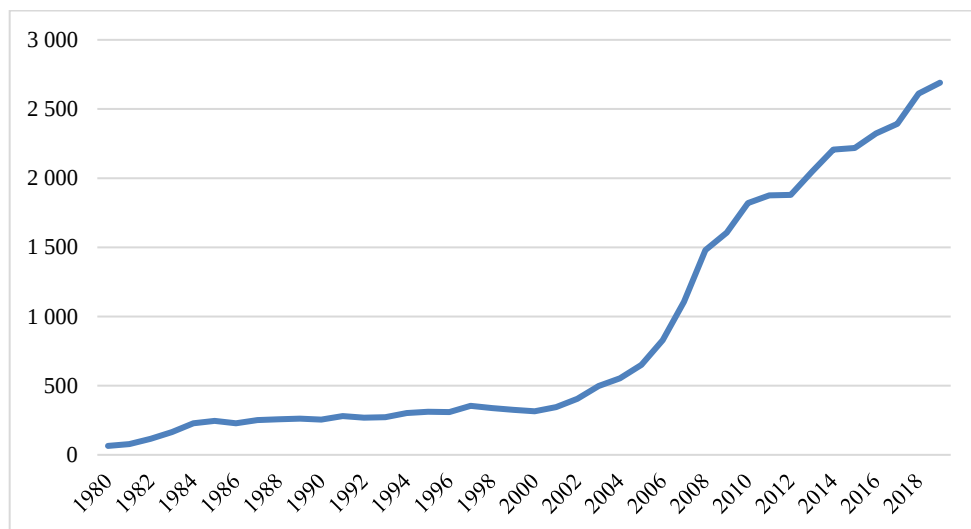
14. 最不发达国家在粮食商品方面对俄罗斯联邦和乌克兰的依赖性很大。长期限制获得这些国家的供应来源,可能对最不发达国家的粮食安全产生严重的不利影响。特别令人关切的是,目前基本粮食商品和化肥供应紧张和不确定,以及由于最不发达国家在很大程度上依赖世界市场来满足其粮食需求,燃料成本高昂。化肥是农业和粮食生产的一项主要投入,这一关键投入的供应链中断,将对已经种植的作物以及下一季将要种植的作物产生严重影响。

15. 在 2008 年粮食危机和能源价格高企之后,粮食和能源部门之间日益密切的联系变得更加明显,能源价格高企导致额外需要大量粮食用于生物燃料生产(见图四)。这一趋势有增无减,与人类消费的需求相竞争。与能源部门的联系不仅对粮食作物的价格产生影响,而且也对粮食体系的投入方面产生影响,因为能源价格上涨导致化肥和燃料成本增加。金融部门对粮食商品的投机活动,以及一些出口国单方面实施的出口限制,给粮食价格上涨带来了额外压力,使本已危急的局势更加恶化。

³ 根据粮农组织全球信息和预警系统的数据汇编。

图四
世界生物燃料生产

(千桶/天)

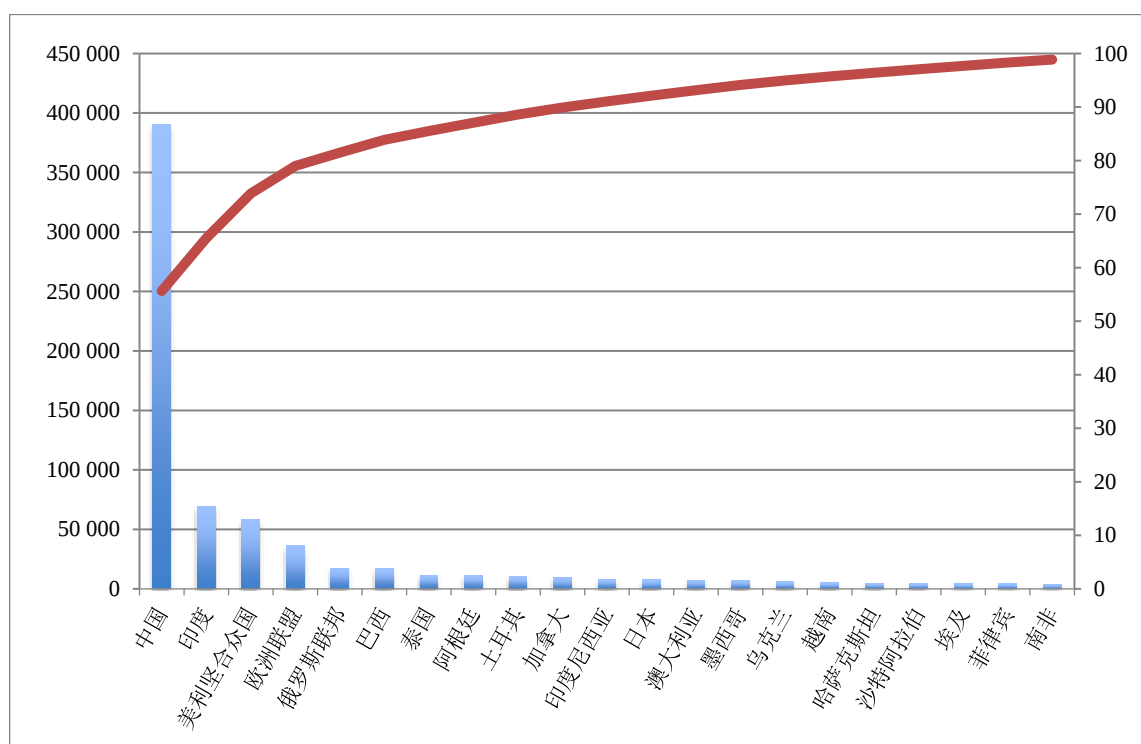


资料来源：美国能源署。

16. 世界粮食体系的粮食储备和出口继续高度集中在少数几个供应国(见图五)。一直以来情况都如此。然而，随着几个主要发达国家减少其国内支持方案，它们的储备活动也减少了，其他国家也开始填补这一真空。这种新的储备活动导致全球储备更加集中，其地理分布也发生了变化。这种新的配置是否可以应对全球粮食可获性的情况，还是像一些商品分析家猜测的那样目的是主要供国内使用，还有待观察。

图五
2020-2021 年谷物储备集中情况，单位：千公吨

(百分比)



资料来源：粮农组织统计数据库。

17. 近年来，一些因素使最不发达国家的状况恶化。全球粮食市场已进入一个供应受限和波动加剧的时期。虽然最不发达国家对粮食进口的依赖程度仍然很高，但要确保粮食安全，就必须探索各种办法，减少世界粮食市场的波动，包括各种形式的粮食储备办法，以补充贸易和金融工具和机制，并在各级采取补充性政策措施。

D. 用于粮食安全和应对市场波动的储备

18. 储备业务一般有两种类型：(a) 旨在稳定价格的业务；(b) 旨在保障粮食安全的措施。价格稳定储备，也称为“缓冲储备”，包括在收获季节价格较低时购买商品，从而支持生产者的价格，并在价格高的淡季向市场释放储备，从而为消费者控制价格。

19. 旨在保障粮食安全的公共干预措施通常被称为“粮食安全储备”或“紧急储备”。它们通过社会安全网方案(即在市场外直接分配)以人口中的弱势群体为目标，或在由于国内生产短缺或进口困难而造成全国粮食短缺的年份里向国内市场释放粮食供应。短期粮食安全是粮食安全储备的主要目标。

20. 持有储备是昂贵且往往复杂的操作，不仅会占用资金，而且还会增加实物变质和损失的可能性。因此，根据明确的规则和清晰的目标，在透明和负责的结构

下对这些资源进行管理，对遏制费用至关重要。如果战略粮食储备太少，无法抵御可能的风险，还必须权衡这些成本与可能给民众带来的困难以及社会混乱。因此，必须仔细衡量哪些粮食商品可考虑列入战略储备，评估其战略重要性，除其他外，考虑到诸如目标人口的需要、国内生产的历史变化、依赖进口情况、获得进口方面的延误和供应商的可靠性等因素，以及采取金融套期保值手段的现实选择。

选定的最不发达国家的公共储备经验

21. 2008 年的粮食危机导致许多国家，包括一些最不发达国家，重新建立或扩大粮食储备计划。例如，孟加拉国在几年内将其粮食储备规模增加了近两倍。

22. 在萨赫勒地区，2005 年由于干旱和蝗灾，小米和高粱短缺，为稳定价格而实施的公共储备方案重新兴起。例如，布基纳法索、马里和尼日尔建立了由政府直接管理的额外干预储备，以及由地方社区管理的地区储备或谷物银行。

23. 在东部和南部非洲，几个国家为稳定价格实施了公共储备计划(主要用于玉米)。这些国家中包括马拉维和赞比亚，它们通过向最脆弱人口提供有补贴的或免费粮食分配，运营稳定价格的缓冲储备以及用于紧急目的的战略储备。该区域其他国家(埃塞俄比亚、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国)只为紧急目的而运营战略储备。

24. 大多数国家粮食储备计划都是以一种或两种主要谷物为基础的，特别是小麦和大米。在西非国家经济共同体(西非经共体)和非洲其他地区，方案包括当地谷物，如小米和高粱，以及当地的玉米品种。由于认识到多样化篮子的重要性，因此列入了更多的粮食物品，尽管储存方面的考虑使多样化在国家以下各级更为可行。

区域储备经验

25. 区域粮食储备是区域国家集团为汇集资源成为共同区域储备而作出的安排，根据事先商定的规则加以利用。这种区域储备的构成通常需要将每个国家的国家储备的一定百分比指定为区域粮食储备。在区域一级集中资源的好处是规模经济、价格更加稳定、加强区域合作和一体化、便利供应品的跨界流动、改善区域市场信息和对现有粮食供应的监测。

26. 目前在东南亚、南亚和西非经共体区域运作的有三个区域粮食储备，是分别在各自的区域贸易和合作机构下组织的。第一个是东盟加三国紧急大米储备，其中包括东南亚国家联盟(东盟)成员国加上中国、日本和大韩民国，是作为 2007-2008 年全球粮食危机后制定的综合粮食安全框架的一部分而设立的，储备本身于 2012 年生效。该储备有三个释放大米的方案：第一、二和三级。在第一级下，指定用途的储备是在待命的基础上供应国和接受国之间的预先部署，以备接受国发生紧急情况时使用。这一待命安排规定了释放的数量、等级和条件。交付由一份有效期为三年的远期合同正式确定，并可续签。与政府间的双边交易不同，第一级的合同和承诺不可违反。第二级用于在没有远期合同的情况下申请指定用途的储备，销售条件和其他条件可通过双边谈判决定。在第三级窗口下，大米是在自愿的基础上提供的，用于为预期的灾难和意外的灾害进行预先部署。在提出请求

时或通过储备秘书处管理的自动触发系统释放储备。2020 年,第三级窗口使用了 33 次,从 5 个捐赠者手中提供给 7 个接受者。第三级所涉及的数量大多较小,通常在 200-300 公吨范围内。第一级只启动过一次(日本和菲律宾之间),而第二级尚未启动过。

27. 南亚区域合作联盟区域粮食银行成立于 2004 年,相关工作一直持续到 2013 年即成立该银行的协议生效之时。成员们已经举行了几次会议,试图敲定模式,如定价准则、储存地点和质量控制。该粮食银行于 2020 年 5 月首次使用,当时不丹寻求并获得了粮食,以满足与 COVID-19 相关的需求(从印度持有的粮食银行储备中提取)。

28. 西非经共体区域粮食储备由西非经共体于 2013 年设立。该储备的框架有三个组成部分:(a) 建立区域性粮食储备;(b) 提高国家粮食储备水平;(c) 改善各国家粮食储备之间的合作。储备框架的粮食储备方法的一个显著特点是,它在所谓的“三道防线”(地方、国家和区域)的基础上,寻求不同级别储备之间的纵向协调,根据辅助性原则依次使用,区域粮食储备支持国家粮食储备,国家粮食储备依次支持地方举措。地方储备与国家储备有几种联系和协调方式,包括它们之间关于建立和处置储备的正式合同。西非区域粮食储备项目的政治目标是促进该区域的食物主权,与亚洲的两个区域粮食储备相比,西非储备的粮食组合更加多样化——各种谷物(小米和高粱、玉米、大米和营养丰富的谷物),以及木薯粉。2017 年 8 月,该区域粮食储备首次被动用,当时尼日利亚收到了 1 130 公吨谷物(白玉米、高粱、小米和大米)。此后,2018 年有 3 次干预,共计 13 580 公吨谷物(布基纳法索、加纳和尼日尔),2019 年有 1 次干预(尼日利亚 5 000 公吨),2020 年有 4 次干预,共计 6 219 公吨(布基纳法索、马里、尼日尔和尼日利亚)。2020 年的粮食和营养危机也与 COVID-19 有关,西非经共体在多个层级调动了储备。

E. 储备、金融和贸易办法以及政策

29. 由于最不发达国家粮食不安全的规模、复杂性和多层面性质,必须采取一系列应对措施,利用一切可能的工具,不仅包括储备办法,而且包括贸易措施和金融工具,帮助各国为所需的进口提供资金。除粮食储备外,其他手段可包括粮食进口融资机制和全球粮食安全储备机制,以协助最不发达国家应对严重的粮食不安全状况。鉴于粮食不安全的根源并不局限于国家边界,应对措施必须超越国家行动,包括在区域和国际各级的合作。此外,为了有效,必要的行动不仅应针对权宜之计,而且还应针对粮食不安全的根源,从而打破紧急情况和长期营养不足和饥饿的恶性循环。

国家一级的备选办法

30. 当世界市场价格达到进口国难以承受的水平时,最不发达国家就会面临价格风险,而当由于生产国的重大作物歉收或由于出口限制和其他物流制约因素,可能无法进口供应品时,也会面临供应风险。虽然进口国无法单方面采取很多措施来减少这些风险的发生,但它们可以利用各种风险管理工具来尽量减少这些风险的影响,并确保在短期内供应的可获性有一定程度的确定性。

31. 主要工具包括上文所述的粮食供应实物储备，以及套期保值手段——通常被称为“虚拟储备”，如远期合同和期权，最不发达国家很少使用这些。两者都有助于降低这两种风险的影响，实物储备旨在以储备持有者的成本抵消可获性风险，而虚拟储备则以一定的成本将价格风险转移给其他人，从而更好地抵消价格风险。与主要粮食生产国达成双边协议，在世界粮食短缺的情况下优先获得供应，也有助于降低供应风险。

紧急粮食储备

32. 虽然粮食应急储备在不同国家情况下的表现各不相同，但有几个例子，特别是有针对性的方案，已被证明是改善弱势群体粮食安全的可行选择。已确定有助于取得积极成果的因素包括良好的管理和灵活性、遵守规则和程序、根据需要调整储备的机制以及发现紧急情况的运作体系。建立统一的受益人数据库是行政基础设施的一个重要组成部分，以提高援助的效力和可扩缩性。⁴

33. 高质量的储存能力显然是为粮食安全目的进行储备的必要条件。尽管基于狭隘的经济考虑，为储存能力提供公共资金可能是不合理的，但应将此视为一种公益事业，具有重要的外部效应，既可加强粮食安全，又为当地社区提供可能性，以避免在收获后立即以低价出售其作物的压力，以及在淡季以更高的价格购买他们已经出售的相同作物。

34. 缺乏私营部门提供的高效储存设施是限制时间性套利和造成季节性价格波动较大的因素之一。私营部门对仓储基础设施的投资往往集中在城市地区，往往用来支持进出口贸易，而不是粮食部门的国内贸易。在某些情况下，缺乏对储存能力的私人投资反映了在政府政策不可预测的环境中持有粮食储备的风险性。因此，还必须解决阻碍私人投资于储存的根本因素。

35. 缺乏农民可以使用的有组织的高质量储存设施是当地谷物的一个更大问题。与进口粮食的企业相比，交易本地粮食的企业规模较小，粮食数量难以集中运输和储存，从而限制了规模效益。即使在有储存的地方，由于缺乏正式的粮食分级标准，也难以确保可靠的估价，从而减少了商品抵押的可能性。改善设备不良的小农的储存能力也将减少过高的收获后损失，这是改善贫穷农村地区粮食安全的一个关键因素。

36. 制定标准和程序以帮助粮食应急储备的预定受益者至关重要。一个重要的人道主义、效率和可持续性考虑是，干预措施的目的不仅是让人们有饭吃，而且是要建设人力资本和帮助人民摆脱贫困，从而打破困扰大多数最不发达国家的旷日持久的紧急情况 and 长期粮食不安全的模式。产前和儿童早期喂养方案被广泛视为最有效的方案之一；同样有效的还有学校供餐方案，这些方案通常有多个目标，包括入学率和受教育程度，特别是女孩的入学率和受教育程度，以及用来提高生

⁴ 见 Joana Silva、Victoria Levin 和 Matteo Morgandi, *Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa* (华盛顿特区，世界银行，2013 年)。

产能力的以工换粮项目，特别是在农村地区。通过妇女，包括农村地区的妇女提供援助，有助于改善儿童的营养状况和终身发展。

37. 在某些情况下，现金转移可用于解决粮食不安全问题；但它们可能具有一些成本优势并促进更多样化的饮食。然而，在最不发达国家常见的粮食紧急情况下，现金转移往往导致粮食价格上涨，特别是在区域或国家粮食紧急情况下。在最不发达国家，现金转移可能无法惠及最贫穷的人，因为他们的金融包容性有限。因此，虽然现金转移很适合通过更广泛地解决贫困问题来提供社会保护，但在紧急情况下，需要有粮食储备和其他相关措施来加以补充。

38. 应在合理的时间范围内以国内或进口供应品补充应急储备，以确保做好准备。应急储备的释放不应不适当地干扰私人持有的储备的释放，以尽量减少不利于鼓励储备的因素并避免挤出效应。

39. 储备系统的管理需要一个基于明确规则和清晰目标的透明和负责的结构。如果战略粮食储备不存在，或者没有足够的规模来抵御可能的风险，就必须权衡储存粮食的成本和对人类福利的影响。哪些粮食商品应考虑列入储备，这就需要评估其战略重要性，考虑到诸如目标人口的需要、国内生产的历史变化、进口依赖程度、获得进口方面的延迟和供应商的可靠性等因素，以及采取金融套期保值手段的切合实际的选择。

虚拟储备

40. 作为对冲世界价格风险的一种选择，除上面讨论的应急类型外，实物储备超过了最不发达国家的能力。一个可能的替代办法是针对这种紧急情况的对冲期权，这通常被称为“虚拟储备”。它们包括期货合同和期权契约，期货合同要求买方在预定的时间段内以固定价格购买固定数量的商品，期权契约给予买方在预定的时间段内以固定价格购买固定数量的商品的权利，但没有义务。

41. 期货合同和期权契约通常要求预先提供信贷担保，并可供那些随时可获得信贷的国家使用。虽然最不发达国家的一些私营农业综合企业成功地利用期货合同和期权契约对冲价格风险，但公共部门很少使用这类金融工具。⁵ 可以考虑设立一个信贷担保机制，包括在区域开发银行内设立，最不发达国家可以向该机制寻求必要的信贷担保，以签订进口基本粮食的期货合同和期权契约。

42. 一些最不发达国家在起草和谈判期货合同和期权契约方面可能需要商业和技术法律援助。可以利用联合国系统各实体在这方面提供支助。考虑到世界粮食计划署(粮食署)多年来从世界各地不同来源采购粮食商品的长期经验，粮食署可以发挥关键作用。粮食署的一个虚拟服务台，接听国家进口代理商关于技术问题

⁵ 然而，已就这些备选办法如何在最不发达国家环境中发挥作用提出了一些想法。例如，就赞比亚粮食储备局而言，有人认为，通过采用商品交易所等创新的粮食交易系统，粮食储备局可以降低管理粮食储备的成本，并通过将建议的战略粮食储备量分成实物储备和粮食期权(虚拟储备)，使赞比亚的战略粮食储备组合多样化。见 Brian P. Mulenga 和 Antony Chapoto, “Exploring the feasibility of the food reserve agency to implement virtual grain reserves”, 印达巴农业政策研究所, 2020 年 12 月。

和具体商品的实际市场条件的电话，可以在粮食署在 COVID-19 大流行期间向各国提供的商品专业知识和物流设施的基础上，提供这种支持。

改善物流以加快粮食进口并降低成本

43. 通过投资于储存和运输粮食的基础设施以及改进进口供应链的管理和物流，降低进口粮食的成本和加快这一进程还有很大的余地。在由进口供应品维持的食品供应链的表现方面，各最不发达国家之间因其地理位置而存在重大差异，一些国家在港口遇到瓶颈，而其他国家则受到内陆运输系统的效率低下和种种阻碍的影响。

44. 每个国家都应查明进口供应链中存在的问题瓶颈，并特别有针对性地加以解决，以减少延迟及其相关费用，这些费用往往以损失和供应品质量下降的形式呈现。缩短进口货物抵达国内和通过港口手续的时间延迟，直接转化为减少国家粮食储备的必要水平，无论是应急储备还是维持国家粮食供应链正常流动所需的后备储备。

投资于提高基本粮食的生产率

45. 提高最不发达国家的粮食生产产量是一系列改善粮食安全措施中的核心措施。单个国家可采用的政策组合取决于其具体情况，但在实现产出迅速增长方面证明有效的一项政策是有针对性的农业投资援助，加上对资源贫乏的农民的“聪明”投入补贴。实际的限制来自最不发达国家本身的政府预算，因此，需要从战略上优先考虑将可用的有限资源用于基本粮食作物，最优先考虑用于最有助于缓解粮食不安全的资源。《关于就改革方案对最不发达国家和粮食净进口发展中国家可能产生的不利影响采取措施的马拉喀什部长级决定》将提高农业生产力和基础设施的技术和财政援助列入各项文书，⁶ 反映了国际社会对这一问题的更广泛认可(见“促进基本粮食的价值链和市场组织”一节)。

促进基本粮食的价值链和市场组织

46. 许多最不发达国家的农业链仍然是围绕着所谓的产业生产(经济作物)的出口而构建的，这是可追溯到殖民时期的遗产。由于继续适用有关的双边贸易协定，许多以农业经济为主的前殖民地继续生产经济作物。棉花、咖啡、可可和落花生等资金充足的出口产品的价值链已经并将继续受益于技术支持、咨询服务、研究和传播、改良种子和公共当局商业化努力。

47. 在许多最不发达国家，由于无法获得基本粮食的及时市场信息，妨碍了市场透明度、价格传递和市场效率，包括在有组织的商品交易所进行谷物交易。

48. 仓单系统被视为便利其他地方商品贸易和贸易融资的关键手段。它们保证特定数量、类型和质量的商品在指定储户所拥有的特定储存设施中存在和可用。虽然包括许多最不发达国家在内的许多发展中国家已经认识到仓单系统的重要性，

⁶ 见世界贸易组织，《关于就改革方案对最不发达国家和粮食净进口发展中国家可能产生的不利影响采取措施的决定》。

但迄今为止，由于各种原因，包括政府在市面上的直接运作与这些机制的发展不相容，这些尝试一直举步维艰。应鼓励在这一领域正在开展的国家举措，包括考虑建立区域谷物商品交易所的好处。

49. 粮食署的采购活动往往包括重要的市场工具，如仓单系统或商品交易所，以针对小规模农户并鼓励生产。2008年，在粮食署小农农业市场支持活动下，启动了“采购换进步”试点方案，特别是在非洲，粮食署在当地和区域采购食品，目的是支持小农，将他们与当地、国家市场和区域市场联系起来。该方案支持建设小农和农民团体的能力，以提供符合质量标准的粮食，并将采购与供餐方案挂钩，包括在学校。评价研究普遍赞赏这些努力和成果。在东非共同体，卢旺达采取了“采购换进步”的办法，粮食署发挥了一个大而可靠的机构采购者的作用。

更好的信息以及与区域和全球市场资讯网络的联系

50. 最近发生的价格波动事件表明，各国政府和国际援助伙伴在评估当地局势和及时采取适当措施作出反应的能力方面存在重大缺陷。关于基本粮食的市场信息(特别是关于储备水平的信息)通常不充分而且缓慢，妨碍了知情的应对。改善信息基础以更好地应对价格波动的第一个重要步骤是加强现有的作物和市场信息系统，使其能够对作物前景和储备水平，包括农民持有的储备作出可靠的估计，并将信息提供给区域或分区域市场信息网络。应加强与联合国粮食及农业组织(粮农组织)全球信息和预警系统等全球倡议的伙伴关系，以建立基本粮食商品的国家预警系统。

区域一级的备选办法

51. 在世界所有地理区域，成熟的区域经济合作和一体化机构(例如西非的西非经共体和东非的东非共同体，以及南部非洲的南部非洲发展共同体)将农业发展和粮食安全列为非常高度优先事项。因此，存在着加强现有区域机制和(或)建立新机制以改善区域粮食安全，特别是最不发达国家粮食安全的肥沃土壤。

改进区域一级的市场信息和协调

52. 所有区域经济合作机构都有收集信息的职能，涵盖经济活动的所有方面，包括粮食部门。各区域机构现有的系统可以进行改革，发展更系统的市场资讯和贸易监督能力，以便及时提供市场信息，并对即将发生的问题提出预警，包括为此与设在粮农组织的全球农业市场信息系统建立强有力的联系。此外，这种区域系统可以建立分析能力，以考虑可能的应对办法并评估可能的区域和国家具体影响。同样有帮助的是建立一个区域机制，在粮食安全受到外部威胁的情况下，就可能的国家和区域政策反应和补救行动进行技术磋商，并倡导在区域而非国家范围内采取行动的强烈政治意愿。

加强区域内贸易

53. 大多数最不发达国家所在区域的市场一体化程度较低，使其更容易受到价格波动的影响。造成这种情况的原因包括与供应质量和定期性有关的供应方制约因素、增加交易成本的不良有形基础设施，以及正式和非正式规则和条例造成的众

多贸易障碍。它们往往严重阻碍了供应在区域内，甚至在同一国家内从过剩地区向短缺地区的流动。与物资运输相关的众多路障、收费和延误，即使是在一个国家自己的边界内，但在跨境贸易的情况下更是如此，这对粮食安全非常不利。虽然改善有形基础设施，如公路网，既昂贵又耗时，但其他“软性”干预措施更容易实施，有些干预措施，如便利区域运输和过境手续，包括简化和统一跨境法规和相关文件，是没有费用的。

54. 最不发达国家在其区域范围内的区域贸易一体化方面取得了良好进展，例如西非的西非经共体、东非的东非共同体和南部非洲的南部非洲发展共同体。这包括根据各自的关税同盟协定取消区域内关税，以及采用共同的对外关税。2021年开始运作的非洲大陆自由贸易区有望通过取消非关税壁垒等方式实现快速进展。

55. 加强贸易区的一体化也可以促进最不发达国家在区域一级更好地协作，在国际论坛上就对它们至关重要的问题，特别是粮食安全问题促进政策。

区域粮食储备和贸易便利化方面的合作

56. 区域合作方面的一个具体而自然的进展是区域粮食储备。区域粮食储备的概念是将资源集中到一个共同储备中，根据事先商定的规则提取。区域粮食储备的构成通常需要从每个国家的国家储备中拨出一定比例用于区域储备。在区域一级集中资源的好处是显而易见的，包括规模经济、更大的价格稳定性、加强区域合作和一体化、促进供应品的跨界流动、加强区域市场信息和监测现有的粮食供应。

57. 现有区域粮食储备的经验表明，它们可以在补充国家应急储备方面发挥非常重要的作用，特别是在危机时期。特别敏感的是治理问题，其中包括资金、管理和触发机制。在区域粮食储备的设计阶段，明确这些问题对于获得成功的良机至关重要。这种储备的一个重要考虑是，确保储备的一个成员在危机期间可能颁布的出口限制不会影响另一个成员对储备供应的获取。

58. 区域粮食储备通常被视为整个国家粮食安全结构的一个额外组成部分，其中包括国家和地方的储存和分配政策和措施，以及国家(在某些情况下是区域)贸易政策。从这个意义上说，这种储备可以成为涵盖区域粮食安全合作各个方面的平台，除上述区域内贸易外，还包括从世界市场进口粮食。在粮食进口方面，区域粮食储备更有能力代表本区域若干国家与世界市场谈判大宗采购，从而获得更好的采购价格，并节省海运费、保险费、港口储存费和其他物流费用。区域粮食储备也比国家政府更有条件谈判集体期货合同和期权契约，并代表进口国向各自的区域开发银行寻求信贷担保。

国际一级的备选办法

59. 国际社会在支持最不发达国家的国家和区域努力，可持续地改善粮食安全方面可以发挥重要作用。国际社会的行动应旨在减少世界市场波动的发生(这是最不发达国家严重依赖的行动)，并在波动不可避免时减轻其不利影响。这些行动，除其他外，包括改善国际政策环境，特别是在贸易领域，并提供技术支持和物质援助以提高复原力。

加强粮食援助方案

60. 粮食援助一直是帮助缺粮国家满足其粮食需求的宝贵资源。随着时间的推移,除了提供补充资源以提高粮食援助的效率外,在更准确地评估受援国的具体需求并以更灵活的方式(以实物或现金资源)应对这些需求方面,粮食援助系统已经有了重要改进。对于几个最不发达国家来说,粮食援助仍然是进口物资的重要来源,特别是在满足紧急需求方面。事实上,随着粮食援助数量的减少,以及世界各地紧急情况增加,除了通过粮食署开展目标明确的营养干预项目外,现有的粮食援助资源被专门用于满足自然和人为灾害造成的紧急需求。事实证明,粮食援助的这种严格的人道主义用途是最有效的,而且一般不会出现过去与大宗粮食援助有关的依赖性和抑制性影响。

61. 过去,粮食援助是由供应驱动的,与捐助国的国内政策考虑挂钩,而且往往提供的数量过多。然而,如今,粮食援助的分配非常受需求驱动,并与满足紧急行动的要求挂钩,而且往往没有提供足够的援助来满足需求。限制粮食援助水平的另一个因素是,捐助者每年对《粮食援助公约》的承诺都是以本国名义货币作出的,这意味着,当世界价格上涨时,可以购买的数量就会下降。这造成了一种情况,即在最需要粮食援助的时候,粮食援助却减少了,尽管有些捐助者在这种情况下酌情提供预算外经费,以在某种程度上抵消粮食援助数量的减少。

62. 根据《粮食援助公约》(Food Assistance Convention)的前身《粮食援助公约》(Food Aid Convention),捐助者的承诺是按实际数量作出的,即无论价格如何,都承诺最低数量的谷物当量。在保留价值承诺,增加捐助者对所提供的援助范围的灵活性(例如,捐赠投入以增加粮食生产)的同时,也应考虑增加粮食当量的最低承诺,以便为高价格的年份留有余地。

改革世界贸易组织的出口禁令和限制

63. 出口禁令和限制已被证明是许多国家(包括几个主要出口国)为应对国内供应失衡而采取的一种非常普遍但具有高度对抗性的政策措施。出口禁令和限制始于2008年的粮食危机,最近也是为了应对 COVID-19 和乌克兰武装冲突。虽然实行出口限制的国家可能在一定程度上控制国内价格的上涨,但由于世界价格的进一步上涨,调整的负担由其他国家承担,从而加剧了粮食净进口国本已困难的局面,不仅是价格上涨,而且影响供应品的实际供应状况。

64. 一个令人鼓舞的步骤是,2022年6月举行的世贸组织部长级会议第十二届会议通过了粮食署的一项决定,对粮食采购豁免适用出口禁令和限制。⁷

执行作为粮食进口融资机制的《马拉喀什决定》

65. 《马拉喀什决定》确认,最不发达国家可能有资格在调整方案范围内利用国际金融机构现有融资机制或可能设立的融资机制的资源,以解决这种融资困难。

⁷ 见关于世界粮食计划署粮食采购、出口禁令或限制豁免的部长级决定草案。

此外，认识到这些国家长期依赖进口粮食供应，该决定呼吁向最不发达国家和粮食净进口发展中国家提供技术和财政援助，以改善其农业生产力和基础设施。

66. 国际金融机构设立的融资机制，特别是国际货币基金组织的补偿贷款机制，其中包括谷物进口汇票部分，未能实现《马拉喀什决定》关于最不发达国家获得融资的目标，部分原因是其事后补偿以及符合资格的国家认为融资条件苛刻这一困难。

67. 粮农组织提出了一项关于设立粮食进口融资机制的建议，最不发达国家和粮食净进口发展中国家可在粮食进口费用飙升时通过短期贷款向该机制借款。⁸ 粮农组织最近对如何实施该机制进行了最新分析，其中确定了各国的资格标准，并根据各种资格假设确定了该机制的总费用。⁹ 可以扩大拟议的融资机制，以应对供应方的冲击，即向需要以较高的成本进口化肥、种子和杀虫剂等关键农业投入的国家提供资金。这将响应该决定的另一项重要规定，即要求提供技术和财政援助，以提高农业生产力和基础设施，同时认识到必须解决这些国家长期的根本脆弱性问题。

68. 一项类似粮食进口融资机制的功能性多边工具将对最不发达国家有很大帮助，值得认真考虑，最好与下文讨论的全球粮食安全储备机制结合起来。信贷担保是希望签订期货合同和期权契约的贫穷的最不发达国家的一个主要限制因素，这使它们能够就大批和及时进口粮食的条件和时间安排进行谈判，从而避免它们今天所承担的高昂费用。

69. 粮食进口融资机制的模式将包括在粮食进口汇票预计超过某一阈值时触发援助的具体条件，以及考虑到基本粮食商品进口的预计数量和价格而提供的事前融资的水平和形式。

利用世界贸易组织关于公共储备的规则促进粮食安全

70. 世贸组织《农产品协议》包括关于为粮食安全目的而进行公共储备的规定。¹⁰ 有关案文规定，国内支持积累和持有构成国家立法所确定的粮食安全方案组成部分的产品储备，在某些条件下符合《协议》，这些条件包括预先确定的仅与粮食安全有关的储备指标、储备积累和发放的财务透明度、按现行市场价格进行的收购，并以不低于现行国内市场价格进行的出售。此外，关于发展中国家的公共储备方案，政府虽然有权按管理价格购买和出售粮食，但它们受到每个国家国内支持权利的约束。在实际应用公共储备规则方面出现了一些困难。

71. 可以重新制定全球粮食安全储备框架内的公共储备规则，以便为承担维持全球粮食安全储备作用的国家提供灵活性。这将需要少数生产国和出口国(发展中国家和发达国家)有能力并愿意在它们为粮食安全目的而为自己的目标所持有的

⁸ 见粮农组织，“根据马拉喀什决定为基本粮食的正常商业进口水平提供资金”(2003年，罗马)。

⁹ 见粮农组织，“全球粮食进口融资机制：应对粮食进口成本飙升并解决最受影响群体的需求”(罗马，2022年6月)。

¹⁰ 见《农产品协议》附件2第3段和脚注5。

数量之外，持有额外的粮食储备，为此，在超出为粮食安全目的而提供补贴的现有限度时，它们可能需要某种灵活性。然而，这种灵活性的条件是，在国际粮食当局的主持下，按照商定的条件，例如在紧急情况下，指定将额外的积累储备提供给需要粮食援助的脆弱国家。粮食署的现有专门知识可用于监督将全球粮食安全储备供应品转移到有需要的国家所需的物流，粮农组织的农产品市场信息系统可在不断监测全球粮食总储备的背景下，并通过世贸组织《农产品协议》通知程序，保持关于全球粮食安全储备的最新信息，将监测生产和处置额外粮食储备的条件。会与粮食署合作，以作为这一努力的一部分，将通过扩大学校供餐和以工换粮等人道主义援助方案，促进在应急需求较少的年份利用现有的全球粮食安全储备供应。

利用生物燃料部门作为全球粮食安全的安全阀

72. 虽然在 2008 年粮食危机及其后发生的事件之后，主要生物燃料生产国的任务业已改革，但在生物燃料生产中使用粮食商品的情况仍然有增无减。生物燃料生产继续推动对粮食商品的需求，并对粮食价格造成压力。

73. 已经提出了在灵活任务的基础上采取创新办法的可能性。灵活的任务将意味着任务以粮食价格为条件，这样，如果粮食价格上涨超过触发水平，就可以减少或取消规定的目标。这种安全阀将允许在急需时将农业原料从生物燃料生产转移到食物链。这个想法就是从生物燃料生产商手中购买谷物看涨期权，这样就可以在特定的粮食短缺指标下触发从生物燃料用途转向粮食用途，而生物燃料供应商将承诺相应减少产出。这一机制可与上文讨论的粮食进口融资机制和全球粮食安全储备这两个工具一并考虑。

F. 结论和建议

74. 《支援最不发达国家多哈行动纲领》强调，必须通过最不发达国家及其发展伙伴重新作出承诺和加强承诺，解决粮食不安全问题。

75. 消除粮食不安全需要采取多层面办法，解决阻碍最不发达国家抵御外部冲击和粮食紧急情况的根深蒂固的结构因素。应制定支助措施，协助这些国家应对短期紧急情况，同时解决阻碍它们消除饥饿和获得充足营养食物的长期结构性制约因素。

76. 储备是解决最不发达国家粮食不安全问题的一个重要组成部分，是改善弱势群体粮食安全的重要手段，并将成为限制价格波动的重要手段。

77. 储备，特别是在区域和次区域一级，应辅以一套行动和工具，使最不发达国家、其伙伴和国际社会能够战胜饥饿，提高应对粮食紧急情况的复原力，并利用粮食体系，作为实现 2030 年可持续发展议程和《多哈行动纲领》目标的战略的一个关键组成部分。

78. 区域开发银行应考虑建立信贷担保机制，支持最不发达国家获得必要的信贷担保，以签订进口基本粮食的期货合同和期权契约。

79. 在区域一体化组织内，应建立或加强现有的区域储备制度，以促进区域粮食安全合作，支持最不发达国家。这种储备制度将有助于最不发达国家从世界市场购买基本商品，加强它们谈判期货合同和期权契约的能力，并代表进口国向区域开发银行寻求信贷担保。这可以成为一个平台，就粮食安全受到外部威胁时的国家和区域对策和补救行动进行技术协商，并倡导在区域一级应对粮食安全挑战。
80. 最不发达国家的市场资讯和贸易监督能力应在多边机构现有举措的基础上，并在发展伙伴的支持下得到加强。
81. 应考虑根据《粮食援助公约》保证有足够数量的承诺，以满足最不发达国家的应急需要，防止在这些国家最需要粮食援助的高价格年份粮食援助减少。
82. 应在粮农组织工作的基础上，建立一个粮食进口融资机制，以便利最不发达国家在粮食进口汇票飙升的情况下获得信贷，并通过向必须以高价进口化肥、种子和农药等关键农业投入的国家提供资金，应对供应方冲击。
83. 粮食进口融资机制与充足的全球粮食安全储备相结合将是最有效的，因为它为愿意为粮食安全目的生产和维持额外储备的参与储备国提供一定程度的灵活性，这些储备是根据商定的条件并在国际粮食当局的主持下专门用于需要粮食援助的最不发达国家的。
84. 按照谨慎的运作方式，拟议的全球粮食安全储备安排可以是市场中立的，只要向有需要的国家发放的额外粮食储备与粮食进口融资机制提供的资金挂钩。将根据现有的《农产品协议》通知程序，监测为粮食安全目的而对储备进行补贴的情况，包括允许的额外补贴幅度和根据商定和可监测的条件和标准处置指定用途的全球粮食安全储备，以尽量减少对市场的影响。
85. 除了上文讨论的工具和政策外，可在现有相关多边组织内建立一个专门用于最不发达国家的特别粮食储备系统，以接受会员国、私营部门、粮食生产实体、工商界、民间社会组织和支持最不发达国家储存设施的慈善组织的粮食和现金捐助。这些专门用于最不发达国家的资源将协助向贫困和弱势群体分配粮食，包括在需要时通过学校和社区供餐计划这样做，以应对环境威胁、大流行病和其他危机。